

## UMA ANÁLISE CONCEITUAL-LEGAL SOBRE A POLÍTICA EXTERNA SUBNACIONAL NO BRASIL

MOREIRA, Laura Hemilly Araújo

**Resumo:** O presente trabalho visa fazer uma revisão bibliográfica a respeito de temas vistos como relevantes ao entendimento do fenômeno comumente referido como “paradiplomacia”. Sendo um deles, o termo mais adequado para definir essa atuação: paradiplomacia, diplomacia constituinte ou diplomacia multicamada; além de pensar brevemente, como a legislação de um determinado país incentiva ou limita essa atuação internacional de entes subnacionais e discutir os conceitos de soberania e autonomia para pensar esses limites constitucionais. Por fim será apresentado como a legislação brasileira aborda ou não essa questão e como podemos interpretar os artigos que legislam sobre as competências oficiais de atores na política externa.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia, Governos (Unidades) Subnacionais, Política Externa Nacional e Subnacional, Direito Constitucional.

### 1. INTRODUÇÃO

Não há dúvidas e logo se constata que a atuação de unidades subnacionais (aqueles entes que compõem o Estado, mas de uma ordem diferente deste, *e.g.*, estados federados, províncias, cantões, municípios etc.) em cenário internacional vem ganhando força, se expandindo não apenas temporal e geograficamente, mas também em termos de competência e assuntos tratados nesse âmbito (CONARGO, 2010). Fenômenos como a globalização e processos de integração regional geram pressões antes nunca vistas sobre o Estado-nação, seus impactos atingindo diretamente até mesmo as unidades mais abaixo na hierarquia estatal, como os municípios. No Brasil o mesmo se constata verdadeiro. Nota-se em especial um crescente interesse de municípios sobre o sistema internacional e as oportunidades apresentadas por ele, um vasto campo de possibilidades para se atingir objetivos locais – mesmo que tal fenômeno no Brasil seja inconstante, heterogêneo e com resultados mais ou menos exitosos. Dado isso, algumas dúvidas logo se fazem presente e são fontes de controvérsia no que tange à atuação internacional, seja dos municípios, seja de outras entidades subnacionais e já indicam alguns dos entraves e incertezas que envolvem as atividades municipais internacionais. Visando entender, portanto, qual o grau de liberdade e legitimidade dessas atividades externas de municípios e outros entes no Brasil em específico, o presente trabalho busca através de uma breve abordagem hermenêutica identificar na Constituição vigente do País os pontos implícitos e explícitos que constrangeriam ou

permitiriam essa atuação. Além do mais, em linha, se faz importante analisar de que forma a autonomia subnacional para atuar em campo internacional colocaria em xeque a soberania nacional – grande ponto de contenção para os críticos dessa atuação.

Ademais, como bem aponta Schiavon (2019), quando se avalia a literatura sobre esse recente fenômeno existe uma concordância geral sobre três pontos básicos: em primeiro lugar, de que é um fenômeno em crescimento; em segundo, de que os estudiosos dessa área utilizam uma gama variada de conceitos, definições e metodologias para analisá-lo (o que, apontamos, nem sempre são intercambiáveis entre si); e em terceiro, concordam que – diferentemente de fenômenos como a integração regional que logo se desmembrou dos estudos de Relações Internacionais com teorias e explicações próprias – não existe uma teoria específica para esse campo. Dessa forma, dado sua incipiência, inicialmente, estabelecer conceitos e termos adequados, consistentes e bem delimitados se torna um exercício de suma importância. De imediato nota-se que o termo de preferência dos autores do campo para se referir a esse fenômeno é a “paradiplomacia”. Deve-se investigar, portanto, quais as conotações por trás desse termo e compará-lo a outros candidatos de peso, fazendo assim não uma revisão teórica *per se*, mas uma revisão bibliográfica-conceitual abordando os termos e conceitos mobilizados pelos grandes estudiosos desse fenômeno, nos permitindo detectar suas lacunas, limites, nuances e escopo conceitual.

## **2. CONCEITOS UTILIZADOS NA ÁREA**

Uma das maiores dificuldades enfrentadas nas Ciências Humanas é sem dúvida a divergência e multiplicidade de definições e interpretações no que tange a conceitos-chave. Escrutinizar, avaliar e desenvolver conceitos e definições se mostra um exercício de suma importância, pois são os pilares basilares de qualquer teoria ou ótica que vise entender algum fenômeno específico. Não obstante, a forma como cada conceito é interpretado ou mobilizado pode dificultar ou até mesmo inibir o pleno desenvolvimento de um dado campo. O mesmo se mostra válido em relação à atuação internacional de unidades subnacionais – fenômeno este ainda mais sensível a essas questões dado sua contemporaneidade. Faz-se indispensável, portanto, abordar alguns dos conceitos principais que impactam diretamente o entendimento desse fenômeno e o desenvolvimento desse campo ainda incipiente.

É inegável e prontamente se constata que o ativismo subnacional em campo até então em larga parte exclusivo aos Estados gera novas dinâmicas e controvérsias (CONARGO, 2010). Pressionadas pelas novas condições políticas globais, essas entidades (sejam elas de

nível municipal, estadual ou regional) se veem obrigadas a responder a uma gama de problemas que vão desde questões econômicas, tecnológicas e de imigração, a questões culturais e de meio-ambiente. A própria ideia de território adquire contornos mais complexos, este passando por um processo de transnacionalização: Estados, suas unidades e outros atores não-estatais compartilham e atuam por vezes em uma mesma zona transnacional, utilizando todos dos mesmos recursos tecnológicos (MILANI; RIBEIRO, 2011).

Essa relação entre o Estado e suas unidades, no que tange à atuação internacional é, em essência, reflexo das disputas internas entre as partes pela expansão ou retração de autonomia (visão essa também compartilhada por Hocking (1993)). Autores diversos lançam luz sobre a competição entre agências governamentais americanas na busca por expansão de suas competências – ou seja, expansão de sua autoridade e, consequentemente, autonomia. A mesma lógica se aplica aos agentes partes da hierarquia estatal. Os EUA nos fornecem dois bons exemplos contemporâneos que ilustram essa dinâmica e as tensões por ela gerada, o primeiro sendo a atuação das ditas “*sanctuary states*” no que tange à cooperação no campo da imigração entre cidades, estados federados e governo federal.

Enquanto as unidades subnacionais estadunidenses não podem legislar sobre questões de imigração, Lind (2018) nos aponta a importância de uma boa relação entre municípios e governo federal para uma aplicação eficiente das medidas imigratórias – cooperação nem sempre materializada dado a busca por asserção ou expansão da autonomia local. O mesmo ocorre na relação entre estado federado e municípios, aqueles buscando limitar a expansão da autonomia destes via legislação. A Aliança Climática dos Estados Unidos, formada em 2017 após a retirada dos EUA do Acordo de Paris nos mostra, por sua vez, um exemplo de rejeição de uma ação nacional por parte de entes subnacionais e sua tentativa de fazer valer, dentro do possível, os compromissos do Estado frente ao acordo rejeitado.

O primeiro exemplo não se trata de uma ação internacional *per se*, mas nos mostra como tensões geradas entre as unidades de uma hierarquia estatal, mesmo que limitadas ao ambiente nacional, podem impactar sobre a política externa do Estado como um todo – em especial quando as competências de cada sobre determinado assunto não se encontram explicitadas legalmente. O segundo se trata de uma espécie de protesto contra o governo central que se concretiza na forma de um compromisso informal para garantir a aplicação de um acordo abandonado em âmbito nacional – uma forma de ação internacional “unilateral” por parte dos estados insatisfeitos, dado que não possuem capacidade legal para assinarem formalmente tais obrigações. Dito isso, poderia esta ação ser considerada como parte desse fenômeno que nos referimos de forma geral por “atuação de entidades subnacionais em

campo internacional”? Mobilizando a problemática apontada na introdução desta seção, qual seria o termo ideal para capturar a essência desse fenômeno e quais as implicações e limites de cada para seu entendimento?

Quando nos referimos a esse fenômeno até presente momento, entendemo-lo como um conjunto variado de atividades praticadas por unidades subnacionais em campo internacional – sejam elas estruturadas ou *ad hoc*, ativas ou reativas, com ou sem objetivos definidos e podendo ou não serem partes de um planejamento estratégico existente (SALOMÓN, 2011). De forma igualmente generalizada, El-Dessouki (2018) define a prática de política externa por entidades subnacionais de forma singela a execução de “atividades internacionais diretas por atores subnacionais”, podendo ser atividades “em concertação ou complementares, paralelas ou conflitantes em relação à diplomacia do Estado-mãe” (EL-DESSOUKI, 2018, p.5, tradução nossa). Assim definido, não estaria longe do que Cornago (2010) entende por “paradiplomacia”:

o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com públicos estrangeiros ou com entidades privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais (CONARGO, 2000 *apud* SALOMÓN, 2011, p. 274).

Termo cunhado durante a década de 90 por Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990), desde então tem ganhado espaço em âmbito acadêmico, se tornando presente nas discussões e obras relacionadas ao estudo desse fenômeno. Todavia, assim como na utilização do termo “globalização”, a “paradiplomacia” carece de uma definição precisa – fato este que logo se nota na literatura do campo, com autores definindo de antemão como cada entende e utilizará o termo. Como observado por Aguirre (1999) *apud* Liu e Song (2020), a paradiplomacia “é uma palavra da moda misteriosamente bem-sucedida na literatura especializada, mesmo que sua definição analítica não seja clara” (AGUIRRE, 1999 *apud* LIU; SONG, 2020, p. 2). Estes últimos, por exemplo, definem a paradiplomacia como a “conduta de engajamentos externos (em áreas socioeconômica, de segurança e energética, por exemplo) por governos subnacionais/provinciais em ambos sistemas federais e unitários” (LIU; SONG, 2020, p.2, tradução nossa). Já Kuznetzov (2015) apresenta uma definição mais elaborada, entendendo a paradiplomacia como

uma forma de comunicação política para se atingir benefícios de cunho econômico, cultural, político ou de outros tipos qualquer, seu núcleo consistindo de ações

autossustentáveis por parte de governos regionais com atores governamentais e não-governamentais estrangeiros (KUZNETZOV, 2015 *apud* SCHIAVON, 2019, p.9, tradução nossa).

Indo além, Kuznetzov (2015) *apud* Schiavon (2019), assim como El-Dessouki (2018) argumenta serem intercambiáveis os diversos termos elaborados para descrever este mesmo fenômeno, pois em essência se referem a uma mesma coisa. Deve-se questionar, no entanto, essa posição, pois enquanto são de fato termos que se intercalam em partes, seu uso indiscriminado pode obscurecer as nuances presentes em cada. Como bem ilustram Conargo (2010) e Salomón (2011), o termo em si e sua definição são fontes de controvérsia, seja por conotações divergentes ou devido à abrangência do escopo definicional. Tendo isso em vista e fazendo menção à problemática exposta na introdução desta seção, existe, portanto, um termo ideal para capturar a essência deste fenômeno? Qual seria e quais as implicações de cada para o entendimento da atuação de entidades subnacionais em campo internacional? Buscando uma resposta a essas questões levantaremos as dificuldades presentes no termo “paradiplomacia”, analisando dois termos concorrentes (diplomacia constituinte e multinível), entendido por seus respectivos autores como candidatos mais aptos a descrever o fenômeno da atuação internacional de unidades subnacionais.

Voltando a Conargo (2010) e Salomón (2011), chama a atenção em especial como um mesmo termo desperta interpretativos diametralmente opostas entre autores de um mesmo campo de estudo. Um dos problemas principais da “paradiplomacia” está não apenas na dificuldade em precisar o conceito, mas na ambiguidade do próprio termo. Para Salomón (2011), por exemplo, a paradiplomacia conotaria uma relação de subordinação ou inferioridade entre a política externa nacional e aquela praticada pelas unidades subnacionais. Como coloca a autora, “o prefixo ‘para’ referido a diplomacia ‘paralela’ tem uma conotação de subordinação e inferioridade em relação à política externa nacional que não capta muitos aspectos da atividade externa dos governos subnacionais” (SALOMÓN, 2011, p.273-274), dando ideia de “um conjunto de atividades de ordem secundária, fracas imitações da diplomacia ‘real’” (HOCKING, 1997 *apud* SALOMÓN, 2011, p.274). Ou seja, o próprio termo denotaria uma relação de subordinação ou inferioridade em relação à diplomacia estatal.

Por outro lado, Conargo (2010) nos apresenta uma percepção oposta. Para o autor, a “paradiplomacia tem certamente sido um conceito particularmente contestado dado que sugere uma conexão contenciosa com a diplomacia – e não simplesmente com o âmbito internacional – enquanto afirma simultaneamente uma autonomia própria” (Conargo, 2010,

p.13, tradução nossa). Ou seja, o termo denotaria uma relação minimamente marcada por conflitos e tensões em relação à diplomacia estatal. Como coloca Conargo (2010), outros conceitos “tendem a enfatizar as dimensões consensual e inclusiva dessa realidade sobre seus possíveis aspectos controversos” (CONARGO, 2010, p.13, tradução nossa). Paradoxalmente, ambas as percepções se justificam ao consideramos a etimologia do termo em questão. Isso se dá devido à ambiguidade do prefixo “para-”. De origem grega, o dicionário Webster’s nos apresenta três diferentes definições:

1. beside; alongside of; beyond; aside from [...]
2. closely related to [...]
3. [...]
  - b: associated in a subsidiary or accessory capacity <paramedical>
  - c: closely resembling; almost <paratyphoid> (MERRIAM-WEBSTER, 1987, p. 852).

É perceptível que a conotação percebida por Salomón (2011) se alinha com a terceira definição apresentada, enquanto para Conargo (2010) o termo se alinha muito mais ao sentido da primeira. Esse embaraço interpretativo reforça novamente a importância de se observar uma rigorosidade terminológica-conceitual mínima ao se estudar e descrever fenômenos – sejam eles frutos do mundo físico ou social. A questão terminológica não pode, nem deve ser tratada como algo trivial, pois são os pilares sobre o qual se sustenta o progresso do campo como um todo. Buscando superar essas dificuldades, foram feitos esforços por autores diversos rumo à criação de outros termos que melhor capturassem a natureza desse fenômeno. Assim, Kincaid (1990a), insatisfeito com a terminologia em voga, desenvolveu aquilo que denominou por “diplomacia constituinte”. Em linha com Salomón (2010), o autor capturava na paradiplomacia (assim como em termos semelhantes como “diplomacia subnacional”) conotações negativas, dado que – em sua visão – sugeriria erroneamente a diplomacia praticada pelos governos nacionais como de alguma forma inferior à diplomacia estatal, dado sua apresentação enquanto diplomacia paralela. A diplomacia constituinte seria sua tentativa de corrigir esse erro, sendo definida como

atividades internacionais com características de política externa realizadas por governos constituintes (e.g., estados, províncias, cantões, e Länder) e governos locais (basicamente municípios) de federações e Estados unitários descentralizados, assim como por organizações civis e não-governamentais (KINCAID, 2010, p. 14, tradução nossa).

Ou seja, comportaria a atuação internacional das unidades subnacionais constituintes, mas sem indicar inferioridade ou subordinação. De forma sumarizada, Kincaid (2010) aponta a liberdade de ação fruto da democratização e liberalização de mercado como fator causal principal para explicar a diplomacia constituinte. Uma de suas principais consequências seria a fomentação da descentralização administrativa e governamental nesses Estados, dando às suas unidades constitutivas (ou seja, aquelas unidades que compõem os Estados – estados federados, províncias etc.) maior autonomia e prerrogativas tanto em suas relações internas quanto externas (KINCAID, 2010). Desse modo, essas unidades constitutivas na visão de Kincaid (2010) podem fazer diversos papéis de modo a avançar, proteger e projetar seus interesses em campo internacional. Podem por exemplo atuar ativamente como parceiros no desenvolvimento da política externa nacional juntamente com o governo central, utilizando para tanto mecanismos institucionais e constitucionais. Onde a participação direta não for praticável, essas unidades podem valer outros meios para pressionar os governos centrais, seja por meio de petições, da utilização estratégica do sistema partidário político, ou ao recrutar parceiros não-governamentais (como ONGs ou empresas) de forma a constranger o governo central.

Não obstante, podemos levantar três críticas à ideia de paradiplomacia constituinte proposta por Kincaid (2010). A primeira estaria relacionada à questão do papel de relativa centralidade dado à democratização e liberalização de mercado na viabilização da atividade internacional praticada pelas unidades constituintes. Como bem mostram Liu e Song (2020), enquanto essa explicação pode se constatar verdadeira no Ocidente, perde força quando aplicada a países como a China, onde se detecta uma presença internacional marcante por parte de suas províncias não obstante a inexistência de um regime democrático e a forte presença do Estado na economia. A segunda crítica toca na própria questão terminológica e o enfoque primário em uma parcela apenas das unidades subnacionais. O enfoque tanto conceitual quanto terminológico da diplomacia “constituinte” (como explícito no próprio termo) são as unidades constituintes que compõem os Estados (delimitado pelo próprio autor como “estados, províncias, cantões e Länder”). Ou seja, da mesma forma que o autor critica o termo paradiplomacia por implicar, implicitamente, uma relação de subordinação entre diplomacia nacional e subnacional, em tons semelhantes a diplomacia constituinte coloca em foco a atuação internacional das unidades constituintes às custas da atuação dos municípios, relegando a estes últimos um papel de pouca relevância. Já nossa terceira crítica faz menção exatamente à questão principal que levou Kincaid (2010) a reformular o conceito e terminologia de Soldatos, qual seja a já mencionada relação de subordinação. Enquanto o

termo de fato elimina qualquer conotação desse tipo, pode se questionar até que ponto essa inexistência de subordinação se verifica na prática. Pois enquanto as práticas e ações internacionais dessas unidades podem ser consideradas tão legítimas e impactantes quanto a diplomacia nacional – e, nesse sentido, podendo considerá-las como em pé de igualdade com a diplomacia nacional –, a hierarquia natural do qual essas unidades fazem parte representa um limite inquestionável à atuação e projeção internacional das mesmas. O próprio autor observa e aponta alguns limites impostos pelos Estados, como a limitação na participação de tratados internacionais, que normalmente são supervisionados ou revisados pelo Estado ou precisam de seu aval para tomarem efeito. Kincaid (2010) observa que frente a esses empecilhos, as unidades constituintes optam por acordos informais de forma a evitar os canais institucionais e legais formais. Não obstante, o mesmo deixa claro que mesmo assim, quando se tratam de temas sensíveis que podem colocar em risco a soberania nacional, são elegíveis a passar por escrutínio nacional. Ou seja, em última instância a diplomacia constituinte está condicionada à relação hierarquizada entre governo central e governos constituintes.

O enfoque de Hocking (1993), por sua vez, estaria na equivocada natureza de conflito entre a diplomacia das unidades subnacionais e nacionais indicada pelo termo cunhado por Soldatos. Como coloca o autor, a interpretação tradicional desse fenômeno “presume que [os governos nacionais e não-centrais] possuem interesses incompatíveis e fazem oposição uns aos outros” (HOCKING, 1993, p.3, tradução nossa). Assim sendo, seria necessário uma nova terminologia e conceito que refletisse o papel dos atores subnacionais nas relações internacionais em um mundo onde os campos doméstico e internacional se tornam cada vez mais interligados. Em especial, deveria refletir a capacidade dos governos não-centrais em “desempenhar uma variedade de papéis em diferentes etapas no processo de política [...] podendo tornarem-se oponentes dos objetivos nacionais; mas, igualmente, podendo servir como aliados e agentes na busca por esses objetivos” (HOCKING, 1993, p.4, tradução nossa), levando o autor a cunhar o termo “diplomacia multicamada” (“*multilayered diplomacy*”).

Diferente de ambas concepções apresentadas anteriormente, Hocking (1993) não considera os atores como unidades unitárias, mas sim como padrões de relações complexas dentro e fora do ambiente nacional. Partindo dessa visão multinível, para o autor os governos centrais e não-centrais se veem entrelaçados em teias de relações e padrões de interação, estando o desenvolvimento e implementação de objetivos de política externa muitas vezes vinculados à cooperação das unidades subnacionais. Esse ponto é claramente perceptível no



primeiro exemplo trazido no começo desta seção, onde a política imigratória americana (ou seja, em certo grau uma medida que tange à política externa do país) encontra maior efetividade quando e onde o governo central conta com a cooperação dos governos não-centrais. Hocking (1993) aponta, portanto, que esse novo ambiente diplomático de múltiplas camadas gera dificuldades que “demandam estratégias de política práticas que vão além da simples asserção de prerrogativas constitucionais do governo central e suas agências sobre a esfera da política externa” (HOCKING, 1993, p.176, tradução nossa).

Em um contexto onde se vê cada vez mais a transnacionalização do território, as dinâmicas internacionais reverberam cada vez mais em no plano local. De forma inversa, as estruturas políticas domésticas, o acesso a essas estruturas e o controle sobre elas se tornam pontos-chave para se atingir objetivos de política externa. Assim, a principal questão não é a mera delimitação de responsabilidades entre Estado e suas unidades, mas a criação de formas que permitam que os interesses internacionais das comunidades locais sejam integrados na política externa nacional (HOCKING, 1993; MILANI; RIBEIRO, 2011). Na visão do autor, a primazia da conduta de política externa continua nas mãos dos governos centrais, mas deve-se reconhecer que as unidades do Estado possuem um papel legítimo tanto na busca de seus interesses próprios como no apoio do interesse nacional. Sumarizando, nas palavras do autor, é necessário

o estabelecimento de mecanismos de ligação capazes de providenciar a cada nível de governo acesso a recursos sobre qual cada um possui vantagem relativa, se não absoluta, sobre o outro. Em outras palavras, enquanto relações conflituosas entre governos nacionais e subnacionais estão longe de serem ausentes, são apenas um ponto em um espectro de relações igualmente caracterizadas pela necessidade de cooperação (HOCKING, 1993, p.176, tradução nossa).

O conceito de diplomacia multicamada assim posto supre algumas deficiências presentes na concepção de Kincaid (2010). Em primeiro lugar, Hocking (1993) reconhece a primazia da diplomacia nacional em relação à de suas unidades. Ou seja, reconhece que existe uma natureza de subordinação que Kincaid (2010) argumenta não existir, mas que se mostra questionável na prática. Não obstante, Hocking (1993) nos mostra como o ambiente diplomático internacional cada vez mais complexo demanda uma cooperação meticulosa entre as unidades subnacionais e o Estado – estendendo o *modus operandi* doméstico para questões de política externa, de modo que o sucesso e eficácia dos objetivos de política externa (sejam eles nacionais ou locais) dependem da articulação e cooperação entre esses

diferentes níveis. Aponta, portanto, a uma espécie de dependência mútua entre os atores de ambos os níveis.

Em segundo lugar, enquanto Hocking (1993), assim como Kincaid (2010) enxerga na globalização o fenômeno maior que promove o engajamento internacional subnacional, os fatores explicativos subjacentes se diferem. Para este último, como vimos, os fatores principais seriam a descentralização gerada pela democratização e liberalismo econômico. Já para o primeiro, a globalização (ou as consequências da interdependência econômica, inovações tecnológicas e de comunicação) criou “de uma só vez a oportunidade, desejo e necessidade de atores locais adotarem uma perspectiva internacional e para governos centrais encorajarem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas de relações exteriores” (HOCKING, 1993, p.12, tradução nossa). Mais especificamente, as fontes explicativas desse fenômeno estariam na agenda de política externa em expansão e as distinções cada vez mais diminutas entre política doméstica e externa. Essa concepção se adapta prontamente mesmo à realidade de Estados marcadamente autoritários como a China. Liu e Song (2020), por exemplo, mostram como a província de Yunnan utiliza de forma estratégica sua estrutura física e instrumentos diplomáticos para incentivar os países vizinhos à cooperação, gerando resultados positivos sobre seu crescimento econômico e ao mesmo tempo aumentando a dependência econômica de seus vizinhos. Não se limitando a isso apenas, a província tem atuado também como intermediário em conflitos regionais, até mesmo facilitando a cooperação entre países da região e Beijing.

Em terceiro, a estrutura multinível apresentada pelo autor permite a inserção de forma muito mais orgânica e dá maior relevância à atuação de municípios em campo internacional. Isso porque da mesma forma que os Estados não são tomados como entidades unitárias (ou seja, são organismos compostos por diversas unidades que interagem entre si), as unidades subnacionais que os compõem também não o são, sendo elas mesmas compostas por outras unidades (e.g., municípios) que também ocupam uma posição na complexa teia de relações diplomáticas. Essa questão fica mais clara ainda quando se observa a terminologia utilizada para se referir às unidades subnacionais. Enquanto Kincaid (2010) dá preferência ao termo “governo” ou “unidades constituintes” (aquelas unidades principais que compõem o Estado), Hocking (1993) privilegia o uso do termo “governos não-centrais” (ou seja, todo governo hierarquizado abaixo do central, incluso os municipais).

Contudo, essa ideia não se vê livre de conflitos. Salomón (2011), por exemplo, enxerga a paradiplomacia também como um conjunto de normas e práticas que vêm se consolidando no sistema internacional – ou seja, entende a paradiplomacia enquanto uma instituição em

consolidação, algo que surge aparte da diplomacia tradicional, instituição há muito tempo já madura. Nas palavras da autora,

Apesar de ser menos desenvolvida que a diplomacia – uma instituição internacional em sentido pleno –, já há certo consenso sobre os conteúdos e práticas da paradiplomacia (Melissen, 1999). Nesse sentido, sim, justifica-se identificar com uma denominação exclusiva essa instituição em formação (SALOMÓN, 2011, p. 274).

Esse entendimento, enquanto compatível com Kincaid (2010), entra diretamente em choque com o que sugere Hocking (1993). Para este, esse entendimento da diplomacia subnacional enquanto algo único e distinto das formas tradicionais da diplomacia é a fonte principal da interpretação da diplomacia subnacional como conflitante ou prejudicial à diplomacia nacional. Assim, diplomacia multinível não se refere apenas à diplomacia praticada pelos governos não-centrais, mas ao *modus operandi* da diplomacia como um todo, seja ela proveniente de âmbito nacional ou subnacional.

Os pontos contenciosos no que tange ao termo paradiplomacia não se restringem apenas à ambiguidade do prefixo, mas possuem origem também em sua raiz. Como bem observa Salomón (2011), o termo “diplomacia” nem sempre é utilizado de forma rigorosa em todas as partes do mundo, sendo utilizado de forma mais licenciosa especialmente em círculos norte-americanos onde é utilizada indiscriminadamente como sinônimo de “política externa”. A autora faz, portanto, uma importante observação, pois a diplomacia se refere apenas a uma dimensão específica da política externa – a dimensão prática, da implementação. Esse é um problema que prontamente se constata em todos os termos aqui apresentados. Mais patente ainda se torna no caso da diplomacia constituinte, que é claramente definida como “atividades internacionais com características de política externa”, mostrando a utilização indistinta entre ambos os termos e se tornando mais um empecilho para a definição rigorosa pela qual prezava Kincaid (2010). Isso reverbera até mesmo sobre as ações internacionais encabeçadas por esses atores, uma vez que *política externa* demandaria atividades coordenadas e organizadas (ações pautadas em um plano prévio, incluídas em estratégias externas estruturadas), enquanto uma *ação externa* englobaria as demais ações, sejam elas fruto de comportamentos meramente reativos, *ad hoc*, sem objetivos definidos (mera prática). Ou seja, essa inobservância de uma rigorosidade terminológica mínima impacta, à primeira vista, sobre o próprio escopo da definição.

Percebe-se, portanto, que em maior ou menor grau, todas as definições apresentadas se intercalam entre si, se bem que não de maneira perfeita. Certamente não devem ser

tomadas como sinônimos plenos. Caso fossem, anulariam os esforços dos diversos autores em moldar o conceito para melhor representarem seus entendimentos sobre esse fenômeno. Vimos como a paradiplomacia, tanto em questão terminológica quanto conceitual, se tornou vítima de duras críticas e gerou movimentos rumo à procura de novas alternativas. Diante disso, devemos optar pelo abandono do termo? Defendemos a posição de que não. Como já mencionado anteriormente, a “paradiplomacia” tem ganhado grande espaço, se tornando o *go-to term* entre autores do campo. Assim como a “globalização”, um dos maiores vícios da paradiplomacia (qual seja, sua grande amplitude de definição) pode ser um de seus maiores trunfos. Sem grande densidade conceitual e relativamente amplo, a paradiplomacia se torna de utilidade como um eufemismo conveniente, sem necessidade de se alinhar a uma ou outra interpretação específica como as apresentadas aqui. Tendo em vista as observações de Salomón (2010), um termo genérico tal como “política externa subnacional” talvez fosse preferível (como no caso de El-Dessouki (2018), se bem que menos cativante. No entanto, adotando o *mindset* daqueles que cunharam o termo e interpretando a diplomacia como referente a política externa, atenua-se esse empecilho. Ademais, nada impede, é claro, que cada autor delimite aspectos conceituais relevantes aonde for necessário – prática essa já comum entre autores do campo.

### **3. DESAFIOS CONSTITUCIONAIS**

Além de se entender o termo mais adequado para se referir ao fenômeno de atuação internacional de entes subnacionais, se faz relevante compreender quais os desafios constitucionais que esses entes enfrentam. Uma questão bastante conflituosa é pensar até que ponto a autonomia de um ator fere a soberania do Estado e, normalmente, as constituições nacionais explicitam suas posições através de leis específicas para essas ações, permitindo, desautorizando ou somente não abordando a questão. Nos próximos tópicos serão abordadas todas essas discussões.

#### **3.1. Soberania *versus* Autonomia**

Desde a criação do Sistema Internacional hoje vigente em 1648, a soberania tem se mostrado um componente sempre presente nas relações internacionais. No entanto, a interpretação do conceito não se manteve absoluta e constante desde então, com diferentes concepções se manifestando a longo do espaço e tempo. Krasner (1995), por exemplo,

identificou interpretações variadas do termo *soberania* quando utilizado na literatura, podendo ser entendido como:

1. O grau de controle exercido por entidades públicas e a organização da autoridade dentro dos limites territoriais.
2. Sinônimo do grau de controle exercido por autoridades públicas sobre movimentos transfronteiriços.
3. O direito de certos atores de participar de acordos internacionais.
4. Modelo westfaliano, isto é, arranjo institucional para organizar a vida política baseado na territorialidade e autonomia (KRASNER, 1995 *apud* HEINONEN, 2006, p. 11).

O termo *soberania*, portanto, pode evocar e transmitir diferentes significados que não são plenamente compatíveis entre si. O primeiro e segundo faz menção à soberania “*de facto*”, ou à capacidade do Estado que goza do direito de soberania em efetivá-la em seu território. O terceiro, também no que tange à soberania na prática, atrela e ressalta a soberania ao reconhecimento de que todos os Estados são iguais no Sistema Internacional. No entanto, em linha com a última categoria apresentada, utilizaremos o termo como definido por Morgenthau, onde a soberania é

the supreme legal authority of the state to give and enforce the law within a certain territory and, in consequence, independence from the authority of any other state and equality with it under international law (MORGENTHAU, 1950, *apud* HEINONEN, 2006, p. 10).

Observa-se que a soberania, nesses termos, possui um aspecto legal, não se confundindo às capacidades materiais dos Estados (ao seu poder militar ou econômico), mas ao seu direito (autoridade, ou, poder legítimo, como entendido por Weber) exclusivo de produzir e executar normas em seu território sem intromissão de terceiros (autoridade essa materializada ou não). Nesse sentido, a soberania seria ela mesma uma instituição criada e resguardada pelos Estados.

No que tange à autonomia, uma das definições prontamente encontradas no dicionário a entende – de forma singela – como “liberdade autodirigida” (MERRIAM-WEBSTER, 1987, p. 118, tradução nossa). A liberdade, por sua vez, seria a “ausência de necessidade, coerção ou constrangimento sobre escolhas de ação” (MERRIAM-WEBSTER, 1987, p. 491, tradução nossa). Portanto, podemos dizer que a autonomia seria a capacidade de agir de acordo com sua própria vontade, sem ingerência externa sobre suas escolhas de ação. Ou seja, autonomia implicaria em liberdade de escolha sem intervenção externa para execução de suas vontades e objetivos. O termo assim definido está em consonância com a definição de Russell e Tokatlian (2012), que entendem a autonomia como a “capacidade e disposição de

tomar decisões baseadas em suas necessidades e objetivos sem interferência ou constrangimento externo [...]” (RUSSEL; TOKATLIAN, 2012, p. 162, tradução nossa). Ainda assim, enquanto a autonomia posta nestes termos se mostra de grande utilidade para a análise de Estados, demonstra maior inépcia quando utilizada em relação às unidades subnacionais. Isso porque, enquanto os Estados se relacionam em um ambiente não-hierárquico (tendo o princípio da soberania como força equalizadora), o mesmo não se aplica na relação entre os Estados e suas demais unidades. Estas se encontram, em maior ou menor grau, diretamente subordinadas aos Estados independentemente de suas vontades, gerando certa dúvida sobre a possibilidade de autonomia “infraestatal”.

Hobbes, por sua vez, nos apresentam uma concepção de relativa simplicidade, mas que nos permite reflexões mais profundas. Para o filósofo, “um **HOMEM LIVRE** é aquele que, **naquelas coisas que graças à sua força e engenho é capaz de fazer**, não é impedido de fazer o que tem vontade de fazer” (HOBBS; TUCK, 2014, p.179, destaque do autor, grifo nosso). Veja que sua definição nos revela uma faceta importante não presente de forma explícita nas demais definições: quando o impedimento faz parte da própria constituição do ser, não pode ser interpretado como um constrangimento imposto – ou seja, não é um limitador da liberdade. Dado que as unidades domésticas de um Estado são não apenas construções sociais, mas sobretudo *legais* (ou seja, são entidades construídas e definidas pela legislação doméstica), as delimitações impostas sobre seu escopo de ação pela Constituição que as rege não devem ser tomadas como um limite sobre sua liberdade *per se*, mas ao contrário, compõem a própria essência dessas entidades. Assim sendo, considerando que a existência dessas entidades está condicionada à manutenção das próprias leis que as sustentam, “[...] segue-se necessariamente que em todas as espécies de ações omitidas pelas leis os homens têm a liberdade de fazer o que a razão de cada um sugerir, como mais favorável a seu interesse” (HOBBS; TUCK, 2014, p.181).

A autonomia assim qualificada juntamente à concepção legalista da soberania nos permite solucionar mais um imbróglio, desta vez gerado pelo tratamento equivocado de *soberania* e *autonomia* enquanto sinônimos. Tomando ambos como equivalentes, por consequência lógica, uma unidade subnacional qualquer dotada de autonomia colocaria em xeque a soberania do Estado do qual faz parte. Como podemos notar, no entanto, enquanto são conceitos que certamente se relacionam, não se equivalem – afinal, sendo a soberania a característica essencial de qualquer Estado e tendo em vista que as unidades subnacionais são *partes integrantes* dos Estados, a existência de uma unidade subnacional soberana seria no mínimo paradoxal. Devemos, portanto, separar ambas as ideias.

Dado que o desfrute de autonomia não impede a circunscrição do escopo de ação (como vimos, essa circunscrição faz parte da própria natureza da entidade, ou seja, não é um impedimento pontual ou circunstancial, mas *estrutural*), a liberdade de ação das unidades subnacionais não representa, necessariamente, um contrapeso à soberania nacional. Os Estados continuam a preservar sua independência frente aos demais e continuam a preservar seu status como soberano (face daquilo que Milani e Ribeiro (2011) denominam por “soberania externa”). A autoridade legal suprema dos Estados continua intacta, com suas Constituições definindo e delimitando as unidades subnacionais e seus escopos de ação. Tal fato é mais explícito em Estados unitários como o Reino Unido, onde a autonomia das regiões é outorgada ou revogada a bel-prazer do Parlamento Britânico, por exemplo; mas até mesmo em Estados federados, onde a separação de funções e escopos de ação são observados por força de lei, sua autoridade suprema permanece vigente (seja na elaboração, aplicação ou interpretação das leis, que valem a um único e mesmo tempo em todo o território nacional).

### **3.2 Atuação Internacional Subnacional e o Direito Brasileiro**

Além de questões como o possível conflito entre soberania e autonomia, para compreendermos até que ponto um município pode exercer funções no campo internacional, é preciso verificar o que a lei nacional diz, ou mesmo *não diz*, a respeito disso. Todo arcabouço constitucional e legal se faz importante para determinar se determinadas regiões estão aptas a atuarem na arena internacional (HOOGHE, 1995). Pode-se perceber que em diferentes nações as diretrizes a respeito deste tema diferem em nível de rigidez, o que acaba implicando em maior ou menor grau, limitar ou incentivar entes subnacionais a se internacionalizarem (LECOURS, 2002a, 2002b).

No México, por exemplo, a Constituição Federal proíbe explicitamente que as regiões subnacionais do país assinem acordos com países estrangeiros (LECOURS, 2002a, 2002b), enquanto na Bélgica, elas são autorizadas a exercerem suas atribuições tanto em assuntos internos, quanto externos (CRIEKEMANS, 2006). Na França, a legislação não permite que entes locais tenham qualquer envolvimento com atores internacionais, sejam eles países ou organizações internacionais (TAVARES, 2016), enquanto na Suíça os governos subnacionais são autorizados a fecharem tratados com outros governos subnacionais de outros países, mas desde que não haja contradição com a lei nacional ou que a Confederação seja previamente informada (CRIEKEMANS, 2006).

Existem também constituições nacionais que não lidam com essa possibilidade, ou a apresentam de maneira ambígua - como são os casos da Rússia e do Canadá, que não apresentam essas questões de maneira clara e abrem caminho para que os líderes regionais possam reivindicar o direito de se envolverem em questões relacionadas ao campo internacional (MAKARYCHEV, 1999). Por fim, temos aquelas nações onde as competências internacionais das regiões subnacionais estão implícitas na Constituição, como ocorre nos Estados Unidos. Essa “brecha” permite que os estados tenham competências internacionais implícitas naqueles campos onde o Governo Federal não ocupa (KINCAID, 1999b).

Vale ressaltar, no entanto, que apesar do papel central do arcabouço constitucional-legal e institucional para a atuação internacional desses entes, as necessidades crescentes que demandam destes buscar no campo internacional soluções para problemas locais também gera incentivos para que busquem driblar, onde possível, essas barreiras. Como já mencionado anteriormente, os EUA permitem que seus estados federados entrem em acordos com Estados – mas, similarmente ao caso suíço, apenas sob escrutínio e consentimento do Congresso e em matérias que não ameacem as leis e a soberania americanas. Porém, como nota Kincaid (2010), os estados federados pouco utilizam esse sistema formal, muito em parte devido à dificuldade e burocracia envolvida em conseguir o aval do Congresso. Pelo contrário, acabam sendo levados a contorná-lo, dando maior preferência a acordos informais mais flexíveis que não levem ao acionamento do escrutínio parlamentar.

No que tange ao Brasil, sua Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 84 (BRASIL, 2009) que somente o presidente da república pode celebrar tratados, convenções e atos internacionais que estejam sujeitos a referendo pelo Congresso Nacional, isto é, aqueles que podem trazer consequências gravosas ao patrimônio nacional. Após serem aprovados e ratificados, tais tratados são incorporados à legislação interna. Além disso, o artigo 21 (BRASIL, 2009) afirma ser *competência* da União manter relações com nações estrangeiras e também participar de organizações internacionais.

De acordo com José Afonso da Silva (2005), autor do livro *Curso de Direito Constitucional Positivo*, “*competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2005, p. 479). O princípio que rege a repartição das competências entre as entidades brasileiras é a *predominância do interesse*, “segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse nacional, ao passo que aos Estados



tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local” (SILVA, 2005, p. 478).

O sistema que o Brasil adota, desde sua Constituição de 1988, é uma divisão de competências fundamentada na técnica descrita como *enumeração dos poderes da União*, presentes nos artigos 21 e 22 do texto constitucional, atribuindo aos estados os poderes remanescentes (art. 25), e aos municípios os poderes indicativos (art. 30).

Importante destacar que, segundo o artigo 21 da Constituição Federal do Brasil:

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; (...) (BRASIL, 2009, p. 21).

Entretanto, a Constituição combina as atribuições específicas às possibilidades de delegação, os setores concorrentes entre as unidades em que se atribui à União as diretrizes gerais e aos Estados e Municípios a competência suplementar, além de áreas comuns em que se permite a atuação paralela entre municípios, estados e a União (SILVA, 2005).

O art. 30 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 2009) discrimina as bases das competências municipais, sendo elas:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 2009, p. 37)

Ao se fazer valer esses direitos, a lei federal ou estadual não prevalece sobre a lei municipal e qualquer intromissão de outro órgão, poder ou autoridade é vista como inconstitucional. A respeito das leis, só há hierarquia em relação às matérias cujas entidades

(União, estados e municípios) regulam concorrentemente (MEIRELLES, 1990). Ademais, o artigo 18 da Constituição Federal, assim prevê:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 2009, p. 30).

Apesar de já ter sido feito uma revisão do significado de *autonomia* do ponto de vista da Ciência Política, vale compreender também o seu entendimento através do Direito Positivo. Para Meirelles (1990), *autonomia*, como prerrogativa outorgada pela Constituição às suas entidades subnacionais (estados, municípios e distrito federal), de forma a garantir sua administração conforme o ordenamento jurídico vigente, nada mais é do que a “administração própria daquilo que lhe é próprio” (MEIRELLES, 1990, p. 91), ou seja, administração no que compete ao seu interesse local.

Utilizando a interpretação em sentido lato da Constituição, aquela que possibilita amplos debates e se apresenta como um “processo” aberto (BONAVIDES, 2004), podemos concluir que a legislação brasileira no que tange às capacidades de atuação das entidades no cenário internacional é um tanto controversa e inespecífica. Apesar de afirmar que somente a União possui competência para atuar no âmbito internacional, aos municípios é dada a autonomia de administração dos assuntos referentes ao interesse local. Essa contradição muito se deve ao fato de a internacionalização de cidades ser um fenômeno recente, o qual ainda não foi incorporado pelo texto constitucional brasileiro.

Mesmo partindo de uma interpretação mais restrita e literal, vale observar que a Constituição ainda permite um certo grau de liberdade às unidades subnacionais. Isso porque analisando a “letra fria” do Art. 21, inciso I da Constituição, nota-se de imediato que a competência exclusiva da União se faz na manutenção de relações com *Estados* estrangeiros e sobre a participação em organizações internacionais. Enquanto uma interpretação conservadora certamente levaria a problemas em especial relacionado à participação de municípios em organizações transnacionais como o Mercosul, isso não implicaria em grandes problemas para sua atuação em campo internacional como um todo – em grande parte devido ao fato de que na maior parte dos casos, o grosso das relações internacionais das unidades subnacionais se dão com outras entidades de nível subnacional e atores não-estatais, e não com os governos nacionais (SALOMÓN, 2011).

Ao conectarmos o fato de que aos municípios brasileiros é dada a autonomia de gerência naquilo em que possui interesse e o de que na Constituição é reservado

explicitamente somente à União celebrar tratados com outros Estados, se torna implícito a liberdade de atuação dos governos subnacionais no cenário internacional que não seja a assinatura de tratados e a participação em organizações internacionais, restando assim todas as outras gamas de atividades, negociações, acordos de cooperação, etc.

Fazendo menção à seção inicial deste trabalho, como explicado, enquanto os estados federados e outras unidades constituintes – utilizando o termo de preferência de Kincaid (1990a; 2020) – compõem o Estado-nação, não devem ser aqueles confundidos com este. Ou seja, mesmo levando a Constituição ao pé da letra, esta ainda deixa suficiente brecha para a atuação de entes subnacionais – sejam eles estaduais ou municipais – em campo internacional. Podemos exemplificar tal cenário com o recente caso do acordo entre o governo do estado de São Paulo e a farmacêutica chinesa Sinovac para compra e transferência tecnológica da vacina contra o Covid-19 (RIOS, 2020). Percebe-se que, dado o escopo de atuação estipulado na Constituição, o governador de São Paulo está totalmente dentro dos limites estabelecidos, uma vez que teria celebrado um acordo com uma empresa de origem chinesa e não com o governo chinês.

Seja como for, fazendo coro às palavras de Kincaid (2010) e Hocking (1993), a atividade paradiplomática das unidades subnacionais (no caso brasileiro, se tratando em especial dos municípios) é hoje um fenômeno permanente das relações internacionais, e a tentativa de suprimir essa atividade por meio de artifícios constitucionais-legais e institucionais pode levar a resultados ótimos tanto para as unidades subnacionais quanto ao Estado em si. Autores diversos (YAHN FILHO, 2006; ONUKI; OLIVEIRA, 2013; MÉRCHER, 2016; AMORIM, 2019) já nos indicam atuações mais ou menos bem-sucedidas de diversos municípios brasileiros que buscam ativamente uma presença mais contundente em campo internacional, refletindo a urgente necessidade de se revisar a Constituição vigente de modo a acomodar essa nova realidade.

Como colocam e demonstram Conargo (2010), Kincaid (2020), Hocking (1993), Milani e Ribeiro (2011), e Liu e Song (2020), a atividade paradiplomática pode certamente ser contraditória à política externa nacional de seu país, mas, por outro lado, pode ainda ser benéfica e virtuosa ao Estado, complementando e auxiliando a política externa nacional. Conargo (2010) nos mostra como o processo de “normalização” da diplomacia subnacional “simultaneamente permite o florescimento de inovações diplomáticas que a pluralização crescente da vida internacional produz, enquanto afirma ao mesmo tempo a estrutura hierárquica do sistema diplomático” (CONARGO, 2010, p. 14, tradução nossa). A normalização, por sua vez, de forma singela seria “um modo de controle que reconhece como

válida uma prática antes considerada anormal, enquanto os limites dessas práticas são fixados e cautelosamente monitorados” (CONARGO, 2010, p. 14, tradução nossa). Ou seja, ao invés de combatido, a paradiplomacia é uma prática que deve não apenas ser aceita como legítima, mas também normatizada no plano constitucional.

#### **4. CONCLUSÃO**

Fruto das novas relações e dinâmicas que se fazem agora intrínsecas ao sistema internacional vigente hoje, a atuação de unidades subnacionais em campo internacional vem se tornando um fenômeno mundial de crescente intensidade e relevância. Dado esse novo paradigma, o Estado não pode mais ser tomado como uma entidade fechada, mas sim como uma unidade composta ela mesma de diversas outras unidades que possuem ou ao menos demandam autonomia para atuação externa. A transnacionalização do território e a mesclagem cada vez maior de assuntos nacionais, locais e internacionais leva igualmente a impactos mistos dessas diferentes ordens umas sobre as outras.

Enquanto pode-se argumentar que essa expansão subnacional em campo internacional representa uma expansão de autonomia e até mesmo autoridade desses entes frente aos Estados do qual compõem, argumentamos que não é possível afirmar que subverte a soberania desses Estados. Isso porque a soberania, em última instância e abordada de um ponto de vista legalista, se refere à capacidade suprema dos Estados em fazerem e aplicarem suas leis sobre determinado território, capacidade está resguardada fielmente pelos próprios. Observa-se que a soberania resta sempre em mãos dos Estados, sendo o campo de ação, ou autonomia, de suas demais unidades e divisões determinadas, ampliadas, reduzidas ou modificadas em qualquer outro grau apenas por ele: apenas ao Estado cabe a modificação da Constituição, o contrato formal que determina a essência e campo de ação de cada unidade de um Estado.

No que tange ao caso brasileiro, levando em conta especialmente a atividade internacional dos municípios, nota-se que a Constituição Federal vigente hoje, mesmo interpretada de forma literal, ainda permite – mesmo que de forma implícita – a atuação desses entes em atividades diversas, em especial no que se refere a interações com outras unidades subnacionais e outros atores não-estatais estrangeiros. Tendo em vista a questão da soberania, a motivação sistêmica que demanda dessas unidades uma maior proatividade em campo internacional, e os benefícios que uma relação harmonizada entre a política externa

subnacional e nacional traz às partes, faz-se mister a normatização e legitimação da prática paradiplomática na Constituição brasileira, de modo a solucionar as ambiguidades presentes e preencher as lacunas geradas pelo atual texto e sua interpretação sobre essa atividade.

No que tange ao melhor termo para descrever esse fenômeno, o veredito foi menos conclusivo. O termo paradiplomacia, comumente utilizado em âmbito acadêmico, se mostra ser no mínimo ambíguo terminologicamente, além de conceitualmente vago. Outros termos como diplomacia constituinte e diplomacia multicamada se mostraram carregados de entendimentos particulares sobre o fenômeno, e nenhum sem seus respectivos problemas. O primeiro, por exemplo, em termos terminológicos nos mostra um maior foco nas unidades “constituintes” (estados federados, províncias etc.) às custas de unidades como municípios, enquanto em termos conceituais, apresenta um enfoque explicativo demasiadamente pautado no liberalismo econômico e em processos de democratização, o que não se alinha à realidade de países autoritários e de capitalismo de Estado como a China. O segundo apresenta uma explicação muito mais orgânica, em que a diplomacia multinível se refere ao modo de articulação da diplomacia como um todo, uma vez que para o autor as diplomacias nacional e subnacional seriam complementares e indissociáveis, dando um papel de relevância muito maior aos municípios se comparado ao conceito anterior. Não obstante, em todos os três termos pode-se levantar a principal lacuna terminológica como sendo a utilização do termo “diplomacia”, que denota apenas uma atividade específica e limitada da política externa. Tendo isso em vista, observamos que sendo o termo paradiplomacia suficientemente abrangente, se bem que não totalmente equânime, aos demais termos, tendo em mente que o termo diplomacia aqui deve ser tomado sempre como referente a “política externa”, e tendo em vista a popularidade e conveniência do termo em meio acadêmico, tal pode ser utilizado mesmo que de modo subótimo para se referir ao fenômeno da participação de unidades subnacionais nas relações internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Tiago S. S. **Paradiplomacia no Brasil: os Casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a Política Externa Subnacional**. Dissertação (Pós-Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/31897>. Acesso em: 04 out. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CORNAGO, Noé. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 5, nº 1-2, p.11-36, 2010. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/hjd/5/1-2/article-p11\\_2.xml](https://brill.com/view/journals/hjd/5/1-2/article-p11_2.xml). Acesso em: 29 set. 2020.

CRIEKEMANS, D. (2006), How Sub-national entities try to develop their own 'paradiplomacy': the case of Flanders 1993-2005. Paper presented to International Conference: **Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value**. Geneva, 2006.

DUCHACEK, I. D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

EL-DESSOUKI, Ayman. Domestic structure and sub-national foreign policy: an explanatory framework. **Review of Economics and Political Science**, v. 3, nº 3/4, p.102-118, 2018. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-10-2018-008/full/html>. Acesso em: 29 set. 2020.

HEINONEN, Hannu. **Regional Integration and the State**. Helsinque: Universidade de Helsinque, 2006. Disponível em: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/21770/regional.pdf?sequence=2>. Acesso em: 15 ago. 2019.

HOBBS, Thomas; TUCK, Richard (org.). **Leviatã. Ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy**. Londres: Palgrave Macmillan, 1993.

HOOGHE, L. (1995). Belgian federalism and the European community. In: JONNES, B; KEATING, M. (Eds). **The European Union and the Regions**. Cardiff: Oxford Scholarship, , p. 41-56, 2003.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal parties at the Nation State: conflict and political cooperation. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990a. p. 54-75.

KINCAID, J. The international competence of US states and their local governments. In: ALDECOA, F. and KEATING, M. (Eds), **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments**. Londres: Frank Class, p.111-133, 1990b.

KINCAID, John. Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. In: REQUEJO, Ferran (ed.). **Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of 21<sup>st</sup> Century**. Barcelona: Institut d'Estudis Atutonòmics, 2010.

- LECOURS, A. (2002a). When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. Conference "**Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives**", Queen's University, Kingston.
- LECOURS, A. (2002b). Multinational states, paradiplomacy, and the Basque Country. Conference "**Nationalism and Ethnicity Annual Conference**", Paris.
- LIND, Dara. **Sanctuary cities, explained**. *The stereotype and reality*. Vox Media, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/3/8/17091984/sanctuary-cities-city-state-illegal-immigration-sessions>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- LIU, Tianyang; SONG, Yao. Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review. **SAGE Open**, v. 10, nº 1, p.1-14, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019899048>. Acesso em: 29 set. 2020.
- MAKARYCHEV, Andrey. Russian regions as international actors. **Demokratizatsiya**. Washington, p. 501-526. 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.
- MÉRCHER, Leonardo. Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade. 2016. Tese (Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://depsec.unifap.br/intranet/arquivos/arq6599.pdf>. Acesso em: 04 out. 2020.
- MERRIAM-WEBSTER. **Webster's Ninth New Collegiate Dictionary**. Springfield: Merriam-Webster Inc., 1987.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria C. M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review**, v. 8, nº 1, p.21-36, 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1807-76922011000100003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-76922011000100003). Acesso em: 25 ago. 2020.
- ONUKI, Janaina; OLIVEIRA, Amâncio J. de. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais**, USP, p.1-20, mai. 2013. Disponível em: [https://caeni.com.br/of\\_files/paradiplomacia-e-relacoes-internacionais-a-experiencia-da-cidade-de-sao-paulo/](https://caeni.com.br/of_files/paradiplomacia-e-relacoes-internacionais-a-experiencia-da-cidade-de-sao-paulo/). Acesso em: 04 out. 2020.
- RIOS, Renata. São Paulo fecha acordo para ter 56 milhões de doses de vacina. **Correio Braziliense**. 30 ago. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/09/4879011-sao-paulo-fecha-acordo-para-ter-46-milhoes-de-doses-de-vacina.html>. Acesso em: 04 out. 2020.
- SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs). **Política Externa Brasileira. A política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011. p. 269-300.
- SCHIAVON, Jorge A. **Comparative Paradiplomacy**. Oxon: Routledge, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated States as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (Eds.). **Federalism and International Relations**. *The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 35-53.

TAVARES, R. (2016). **Paradiplomacy: Cities and States as Global Player**. Oxford University Press, New York, NY.

YAHN FILHO, Armando. G. A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. **Perspectivas**, v. 30, p. 81-98, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/365/250>. Acesso em: 04 out. 2020.